SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 2512 e 2513-A-*quater*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE GIARETTA)

Comunicata alla Presidenza il 5 novembre 2003

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004) (n. 2512)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 2003

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004
e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006 (n. 2513)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 2003

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2200)

ONOREVOLI SENATORI. –

1. I CONTI PUBBLICI DI METÀ LEGISLATURA. STIME CHE VANNO E CONTI CHE NON TORNANO. IL QUADRO MACROECONOMICO

La presentazione al Parlamento e al Paese della manovra finanziaria di «metà mandato» è un passaggio di particolare rilevanza politica, per la valutazione dell'azione di governo già svolta e per la formazione del giudizio sull'azione futura.

Infatti, se buone politiche di sviluppo si fossero già adottate, dovrebbero ormai vedersene i benefici; se questi non si vedono, è necessario che finalmente si vedano le buone politiche di sviluppo. Diversamente, deve considerarsi già fallito per l'intera legislatura ogni obiettivo riformatore di questo Governo.

In questo senso, la lettura «a consuntivo» degli esiti delle politiche economiche e finanziarie fin qui sperimentate costituisce la base di riferimento per la valutazione dell'effettivo profilo riformatore della manovra di bilancio per il 2004.

Al momento, il «salto» nello sviluppo promesso all'opinione pubblica ancora non si vede. Il negativo andamento della congiuntura internazionale – che pure è senz'altro parte in causa nelle modeste *performance* dell'economia nazionale – nelle nuove rappresentazioni di «estetica contabile» del Governo è tuttavia divenuto l'attore unico del fallimento degli obiettivi di bilancio.

Infatti, nonostante lo scenario di bassa crescita fosse largamente previsto da tutti gli osservatori economici nazionali e internazionali, il Governo ha prima formulato previsioni ingiustificatamente ottimistiche e ha poi attribuito al rallentamento dell'economia mondiale l'«imprevisto» peggioramento dei conti pubblici nazionali e la correzione al ribasso di tutti gli obiettivi economici. Lo scopo è il solito, ormai sistematicamente praticato con varie modalità contabili: occultare la manifesta incapacità per le politiche economiche di questo Governo di incidere sul ciclo economico, di invertire la tendenza, di contrastare il rallentamento dell'economia.

Tuttavia, al di là degli «effetti speciali» contabili, il Governo non riesce a nascondere un generale mutamento di umore, dovuto al crescente affanno nell'interpretare le aspettative e i bisogni anche di quella parte

del Paese e dei ceti produttivi che pure costituiva il suo referente elettorale. È il sostanziale abbandono dell'ambizione di incidere sul cambiamento del Paese («siamo qui per cambiare l'Italia», era stato l'esordio delle dichiarazioni programmatiche alle Camere nel 2001).

La misura di tale abbandono è data dal progressivo assottigliarsi delle aspettative di crescita e accelerazione dello sviluppo riposte dal Governo nelle sue politiche economiche.

Nell'ambito delle previsioni programmatiche del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2002-2006, ci si proponeva una maggiore crescita reale, rispetto alle previsioni tendenziali, di un punto all'anno per tutto il periodo considerato. Nel DPEF successivo il differenziale di crescita stimato era già diventato di appena 0,2 punti per il 2003 e 0,6-0,7 punti per ciascuno dei tre anni successivi. Infine, nel DPEF 2004-2007, presentato nel luglio scorso, si sono previsti per le azioni di politica economica del Governo effetti ancora più modesti: 0,2 punti all'anno per il 2004 e il 2005, 0,3 punti percentuali per il 2006, che diventano 0,5 solo nel 2007. In particolare, l'ultimo DPEF ha fornito l'indicatore più evidente della criticità dei conti: la dichiarata difficoltà di rispettare anche il parametro europeo di contenimento del disavanzo strutturale (pari allo 0,5 per cento all'anno).

Con la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, presentata il 30 settembre scorso, il Governo ha corretto ancora sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica per il 2003: la crescita del PIL in termini reali è stata ridimensionata allo 0,5 per cento (0,8 per cento del DPEF), mentre è stato confermato al 2,9 per cento il tasso d'inflazione.

Corrispondentemente, con l'evolversi delle previsioni programmatiche, sono stati sistematicamente ridimensionati tutti gli obiettivi di finanza pubblica.

Soprattutto, l'ultimo documento programmatico del Governo sancisce definitivamente il tramonto di due obiettivi già dati per acquisiti in questa legislatura, che – dopo ripetuti slittamenti in avanti – sono ormai usciti anche dal quadro previsionale del Governo: l'azzeramento del deficit (già da tempo ridotto a un più vago «*close to balance*») e la discesa del debito pubblico complessivo sotto la soglia psicologica del 100 per cento del PIL.

Il deficit, che nel DPEF del luglio scorso era previsto a –1,8 per cento del PIL per il 2004 e in area positiva nel 2007, nella Nota di aggiornamento è significativamente corretto al ribasso arrivando a –2,2 per cento nel 2004, mentre il segno positivo si sposta oltre il 2007, dunque ben al di là dell'orizzonte della legislatura.

Analogamente il debito pubblico che nell'ultimo DPEF era dato al 104,2 per cento del PIL per il 2004 e sotto «quota cento» dal 2006, peggiora ancora nelle stime della Nota arrivando al 105 per cento per il 2004, al 100,9 per cento nel 2006 e sotto il 100 per cento solo nel 2007.

Come conseguenza di queste continue e ormai sistematiche correzioni al ribasso delle stime di finanza pubblica, negli ultimi due anni si è dovuto registrare un forte incremento dello scarto tra risultati consolidati e obiet-

tivi programmatici, in vistosa controtendenza con la scorsa legislatura, durante la quale non solo si erano ridotti al minimo tali scarti, ma essi erano spesso risultati di segno negativo, indicando un miglioramento rispetto alle previsioni. A questo proposito, il confronto più significativo è tra realizzazioni e previsioni programmatiche per il deficit, cioè per l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, negli anni tra il 1997 e il 2002. Per il 1997, nonostante un deficit per il 1996 pari ad oltre il 7 per cento del PIL, al fine di centrare gli obiettivi di Maastricht si è era ambiziosamente fissato il deficit programmatico al 3 per cento. Il risultato consolidato sarebbe stato infine addirittura superiore alle aspettative, arrivando al 2,7 per cento del PIL. Analogamente, tra il 1998 e il 2000 gli obiettivi programmatici sono stati sempre centrati e in alcuni casi significativamente migliorati (fino ad un miglioramento pari allo 0,9 per cento del PIL registrato nel 2000). Dal 2001, la tendenza si è repentinamente invertita: nel 2001 il deficit consolidato è risultato peggiore per 1,6 punti percentuali di PIL; nel 2002 l'errore previsionale è arrivato all'1,8 per cento del PIL rispetto a quello indicato nel DPEF di riferimento; per il 2003, sulla base delle ultime correzioni al ribasso delle stime, si prevede una correzione non inferiore all'1,7 per cento del PIL.

D'altra parte, la frequenza delle revisioni al ribasso di precedenti previsioni non costituisce l'unico indicatore della difficoltà del Governo. Segnali non rassicuranti sull'andamento della finanza pubblica emergono anche dall'osservazione che tali risultati negativi si registrino nonostante il peso non trascurabile delle misure *una tantum*, lasciando supporre che senza di esse la situazione sarebbe apparsa addirittura disastrosa.

In definitiva, a metà legislatura emerge ormai con chiarezza almeno un tratto caratteristico delle politiche economiche e di bilancio del Governo Berlusconi: le stime preventive e gli effettivi andamenti dei conti pubblici sono ormai sollevati da ogni vincolo di parentela e possono dunque non somigliarsi affatto. Per il Governo, infatti, la paternità dei fallimenti è sempre occasionale quanto eterogenea: ieri il supposto e indimostrato «buco» di bilancio, oggi il rallentamento dell'economia mondiale.

Un'ulteriore conferma è venuta dall'esame da parte del Parlamento di due provvedimenti di contabilità pubblica in genere percepiti come tecnici e privi di contenuto sostanziale, ma che in questa legislatura sono divenuti un'interessante sede di verifica della «credibilità contabile» di questo Governo: il rendiconto dello Stato e l'assestamento di bilancio.

La funzione giuridico-costituzionale dell'esame del rendiconto e dell'assestamento consiste infatti nella verifica che il Governo abbia effettivamente eseguito, nei termini preventivamente stabiliti dal Parlamento, lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa previsto dalla legge di bilancio annualmente approvata.

In questo senso la discussione su tali documenti, in quanto incentrata su un'analisi a posteriori dei risultati gestionali, non si presta agli effetti illusionistici della «finanza creativa», ma semmai li pone in risalto con asettica evidenza quasi «anatomica».

È quello che è accaduto anche con l'ultimo rendiconto a consuntivo, solo che quest'anno la portata del buco contabile emerso è davvero spaventosa.

Le entrate tributarie per il 2003 sono risultate infatti inferiori per quasi 10 miliardi di euro rispetto agli incassi stimati nel bilancio di previsione. Questo dato è tanto più significativo se si considera che la previsione originaria includeva l'effetto dei condoni, stimato in 5 miliardi di euro e poi corretto per quasi 8 miliardi di euro, portando il gettito a consuntivo addirittura a 13 miliardi di euro.

Ciò significa che l'effettiva entità del buco nelle entrate per il 2003 è di circa 18 miliardi di euro: un valore superiore a quello della manovra per il 2004, pari a circa 16 miliardi di euro.

Gli stessi dati del bilancio consuntivo hanno inoltre evidenziato un vistoso calo dell'IRPEG (per circa 5 miliardi di euro, corrispondenti a una riduzione del 15 per cento), che a sua volta dimostra il sostanziale fallimento della cosiddetta legge «Tremonti-bis», della quale è dunque finalmente noto il costo elevatissimo, a fronte di benefici per la competitività e lo sviluppo dell'economia nazionale finora nulli.

A fronte di questo quadro di perdurante stagnazione, la scelta di continuare ad applicare la stessa ricetta economica – forti dosi di *una tantum* in attesa della ripresa – appare ormai ad una parte crescente delle classi dirigenti del paese, ma anche a più vasti settori dell'opinione pubblica, una colpevole irresponsabilità.

2. La struttura della manovra finanziaria per il 2004. Il gioco di specchi delle coperture incrociate. Il vero peso delle misure *una tantum*

Il profilo riformatore della manovra presentata dal Governo per il 2004 è in generale molto modesto, come dimostra nel merito l'impatto stimato per le singole misure. Tuttavia, un elemento di forte innovazione c'è ed è destinato a produrre effetti dirompenti.

Con questa manovra di bilancio si inaugura, infatti, un nuovo modello di presentazione e di valutazione parlamentare dei provvedimenti finanziari e di bilancio; un modello peraltro introdotto per vie di fatto, senza passare attraverso alcuna modifica della legge di contabilità pubblica (legge n. 468 del 1978) e dei Regolamenti parlamentari.

Per la prima volta, si presenta al Parlamento e al paese una manovra articolata in tre provvedimenti di diversa natura, finanziariamente correlati fra loro e simultaneamente all'esame del Parlamento, secondo un complesso incastro procedurale:

– il disegno di legge finanziaria per il 2004 (atto Senato n. 2512);

– il disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (atto Senato n. 2518), il cosiddetto maxidecreto;

– un emendamento al disegno di legge collegato alla manovra di bilancio per il 2002 in materia previdenziale, tuttora pendente al Senato (atto Senato n. 2058).

Infatti, come espressamente riconosciuto dal Governo soltanto nella Nota di aggiornamento al DPEF, presentata il 30 settembre 2003, esiste una «stretta correlazione tra il provvedimento d'urgenza (il maxidecreto), le misure aggiuntive in materia previdenziale e il disegno di legge finanziaria, la cui compatibilità finanziaria dipende largamente dalle misure contemplate nel citato provvedimento».

In altre parole, si ammette lo svuotamento sostanziale della funzione peculiare della legge finanziaria, come delineata dalla disciplina vigente, e si reintroduce di fatto – attraverso la parallela approvazione del maxidecreto – l'idea del «collegato di sessione» che la riforma del 1999 (legge 25 giugno 1999, n. 208) aveva eliminato proprio al fine di ricondurre ad unità le politiche di correzione dei saldi attuate attraverso la manovra di bilancio.

Questo stravolgimento della disciplina di contabilità vigente si accompagna ad un'altra – e se possibile più grave – forzatura, riferita alle modalità di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Per la finanziaria 2004, si prevede infatti un'inedita «copertura finanziaria incrociata», che attinge al gettito del maxidecreto secondo un gioco di specchi teso ad aggirare, ad un tempo, i vincoli procedurali di esame dei provvedimenti di bilancio ed i vincoli sostanziali di copertura, come sanciti dall'articolo 81 della Costituzione.

I Regolamenti parlamentari escluderebbero infatti la possibilità di esaminare, durante la sessione di bilancio, provvedimenti a contenuto finanziario, con l'unica esclusione dei provvedimenti di conversione di decreti-legge, in virtù del loro carattere emergenziale e straordinario, e dei provvedimenti collegati.

L'«esternalizzazione» di parte della manovra di bilancio, realizzata attraverso il ricorso al maxidecreto e all'emendamento alla delega previdenziale, sfrutta dunque entrambe le possibilità di deroga all'ordinaria procedura regolamentare, con effetti paradossali e perversi sui tempi e le forme dell'esame parlamentare e con indubbia limitazione delle prerogative di valutazione e proposta del Parlamento.

Per quanto riguarda la composizione della manovra finanziaria, lo schema prospettato nel DPEF del luglio scorso anticipava un intervento complessivo da 16 miliardi di euro, riconducibile per 2/3 a misure *una tantum* e per 1/3 a misure strutturali.

La manovra effettivamente presentata al Parlamento si è rivelata significativamente diversa – per struttura e natura degli interventi – da quella prospettata nel DPEF.

In primo luogo, l'intervento correttivo complessivo è stato di fatto suddiviso tra il disegno di legge finanziaria e il cosiddetto maxidecreto (decreto-legge n. 269 del 2003), in modo tutt'altro che equilibrato.

Gli schemi di copertura dei due provvedimenti evidenziano come la copertura della legge finanziaria dipenda quasi integralmente dal gettito stimato del maxidecreto: su 8,5 miliardi di euro di maggiori oneri correnti derivanti dalla Finanziaria, i mezzi di copertura assicurati dallo stesso provvedimento corrispondono ad appena 1,2 miliardi di euro. La parte re-

stante è assicurata da una porzione del gettito del maxidecreto, complessivamente stimato in 14,6 miliardi di euro.

In altri termini, la manovra per il 2004 grava integralmente sul maxidecreto, che assume dunque una rilevanza politica ed economica ben superiore alla legge finanziaria, senza peraltro essere assoggettato ai vincoli contenutistici e alle garanzie procedurali previsti per quest'ultima rispettivamente dalla legge di contabilità e dai Regolamenti parlamentari.

In secondo luogo, l'incidenza delle misure *una tantum* risulta di gran lunga superiore a quella annunciata nel DPEF: circa l'88 per cento del totale (contro il 67 per cento)!

Le misure *una tantum,* più o meno apertamente qualificate come tali, corrispondono infatti a circa 14 miliardi di euro – 13 miliardi di maggiori entrate e 1 miliardo di minori spese – a loro volta riconducibili quasi integralmente al maxidecreto.

In particolare:

– circa 8,1 miliardi di euro deriverebbero dal condono edilizio (3,1 miliardi di euro) e da dismissioni di immobili (5 miliardi di euro), nell'ambito della più estesa e devastante operazione di aggressione del territorio e di demolizione del patrimonio dello Stato mai realizzata con un unico intervento legislativo (cfr. oltre);

– circa 4 miliardi di euro deriverebbero dal gettito del nuovo concordato fiscale preventivo (3,5 miliardi di euro) e dalla riapertura dei termini del condono tombale (500 milioni di euro);

– infine, una parte cospicua del gettito è rappresentata dai risparmi per lo Stato, in termini di interessi, che conseguirebbero alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, valutati in ben 2,5 miliardi di euro (!). Questa componente, mai espressamente menzionata tra le *una tantum* dal Governo, né peraltro diversamente qualificata, nasconde di fatto un'altra delle «trovate» contabili di Tremonti. La trasformazione in s.p.a. della Cassa depositi e prestiti determina infatti semplicemente la «scomparsa» dal conto corrente di tesoreria delle giacenze oggi intestate alla Cassa e sulle quali lo Stato paga interessi che non sarebbero più ad esso imputabili. Ancora una volta, l'illusionismo finanziario «produce» un gettito – in questo caso un minor onere – sostanzialmente inesistente.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi qualificati come espansivi, corrispondenti a sgravi fiscali e maggiori spese, l'effetto combinato della legge finanziaria e maxidecreto sembra indicare la loro incidenza in circa 5,2 miliardi di euro (2,1 miliardi di sgravi fiscali e 3,1 miliardi di maggiori spese).

Tuttavia, a ben guardare, sotto tale etichetta si raggruppano interventi di natura e qualità molto diverse. Basti considerare che più di 1/3 delle maggiori spese del 2004 è assorbito dagli oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, che si collocano impropriamente nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazioni vigente.

Gli altri interventi, pur rivolti ad esigenze condivisibili (sgravi per il settore agricolo, assegno per il secondo figlio) si caratterizzano per la portata e la durata limitate del sostegno finanziario.

Infine, il prospetto di copertura alla legge finanziaria presentato dal Governo evidenzia un'altra particolarità. Tra gli oneri correnti compare infatti, per la prima volta, la voce «eccedenze di spesa», alla quale peraltro corrisponde l'onere relativamente maggiore (2,4 miliardi di euro per il 2004), ben più pesante – giusto per avere un termine di confronto – di quello relativo all'intero comparto del pubblico impiego (2 miliardi di euro).

Dietro le «eccedenze» si nascondono in realtà gli effetti dell'applicazione del decreto «taglia-deficit» nell'esercizio finanziario 2003, che – come analiticamente dimostrato dall'allegato 1 alla legge finanziaria – hanno pesantemente colpito anche spese permanenti obbligatorie, cui corrispondono diritti soggettivi quesiti.

Per tali capitoli di spesa, una volta raggiunto il tetto fissato in via previsionale, l'attuazione del decreto «taglia-spese» ha determinato la sospensione dei pagamenti per il 2003 e il rinvio alla legge finanziaria per il rifinanziamento delle rispettive leggi di spesa per gli anni successivi.

Le maggiori spese correnti realizzate nel 2003 sono state quindi trasferite sul bilancio 2004 (sia per competenza che per cassa). In tal modo, si sono in sostanza realizzati due effetti:

a) sono stati cancellati dal bilancio a consuntivo per il 2003 i maggiori oneri relativi allo sforamento della spesa prevista nel bilancio previsionale per quelle leggi di spesa, con l'effetto di migliorare il deficit del 2003 in misura tutt'altro che marginale (per almeno lo 0,1-0,2 per cento del PIL);

b) quegli oneri sono trasferiti nel bilancio previsionale per il 2004 a titolo di mere «regolazioni debitorie e contabili», sottraendoli dunque ancora una volta al calcolo del deficit, anche per il 2004.

In questo quadro, ciò che appare più evidente è la grave imperizia con cui è stata condotta fino ad oggi tutta la partita della finanza pubblica, interamente affidata ad un'unica scommessa ancora lungi dall'essere vinta: la ripresa economica mondiale e, nella sua coda, la ripresa dell'economia nazionale. Il costo di questo «azzardo» del Governo (e dei suoi continui rilanci) è la creazione di squilibri di bilancio gravissimi.

2.1 La copertura della legge finanziaria 2004: le valutazioni circa la legittimità costituzionale e le implicazioni etiche ed economiche del condono edilizio recato dal maxidecreto

In sede di valutazione della struttura della manovra finanziaria per il 2004, non può essere tralasciata una valutazione delle implicazioni etiche ed economiche, oltre che dei profili di legittimità costituzionale, delle operazioni in materia di immobili contenute nel maxidecreto, che a loro volta

costituiscono il principale asse portante della manovra 2004 sotto il profilo dei mezzi di copertura.

Questa manovra si connota infatti per la più estesa e devastante operazione di aggressione del territorio e di demolizione del patrimonio dello Stato mai realizzata con un unico intervento legislativo.

Su una manovra correttiva di 16 miliardi di euro annunciata dal Governo, ben 8,2 miliardi di euro sono infatti riconducibili per un verso al condono edilizio (3,2 miliardi di euro) e per altro verso alla dismissioni di immobili (5 miliardi di euro), secondo un modello di finanza pubblica – ormai consolidato in questa legislatura – integralmente affidato all'esigenza di fare cassa in spregio al principio di legalità, ai requisiti di etica e moralità dell'azione pubblica e ai diritti delle generazioni future.

In particolare, la portata del nuovo condono edilizio appare del tutto inedita, per l'estensione e per la natura degli abusi ammessi alla sanatoria.

Rispetto al passato, per la prima volta si ammettono al condono anche le opere realizzate sul patrimonio indisponibile dello Stato e sulle aree demaniali, comprese quelle del demanio marittimo, mai raggiunto fino ad oggi da provvedimenti di sanatoria.

Il pregio, la delicatezza paesaggistico-ambientale e l'accessibilità pubblica delle nostre coste sono dunque esposte a un *vulnus* mortale, che nessun intervento legislativo riparatore potrà mai adeguatamente riparare.

All'aggressione fisica del demanio dello Stato, operata con questo condono, si aggiunge la demolizione del principio giuridico, finora indiscusso, che vedeva attratte nel patrimonio pubblico le opere illegalmente costruite su aree demaniali. In questo caso, è l'area demaniale o del patrimonio disponibile dello Stato ad entrare nel patrimonio del responsabile dell'abuso, previa intesa dell'Agenzia del demanio, e senza peraltro alcuna cautela per la natura ambientale .

Gli abusi edilizi aggravano il livello di degrado del territorio con le drammatiche conseguenze che ciò comporta anche per i cittadini. La loro convalida rende più difficile, se non impossibile, un'effettiva opera di recupero, vanificando l'azione di enti locali che tentano di programmare e regolare l'attività edilizia ed il governo del territorio.

Il nuovo condono edilizio rappresenta la realizzazione degli annunci di sanatoria sorti all'inizio della legislatura ed intensificatisi dalla fine del 2002, rappresentando in tal modo un incentivo a costruire abusivamente e determinando una netta inversione della tendenza alla diminuzione degli abusi registrata negli ultimi anni.

L'attuale condono edilizio si espone, sotto diversi profili, alla censura di illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha chiaramente affermato, nella sentenza n. 427 del 1995 il principio della non reiterabilità dei provvedimenti di condono in quanto «la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità»

La materia del condono presenta inoltre sia un rilievo penale, in quanto estingue i reati connessi all'abusivismo, sia un rilievo amministrativo. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza esclusiva dello Stato in questa materia deve ritenersi riferita solo alla sfera penale, essendo la materia del «governo del territorio» rimessa alla competenza concorrente delle Regioni (art. 117, Cost.). Inoltre, lo Stato non può esercitare direttamente le funzioni amministrative, se non in via sussidiaria in caso di inerzia, rispettivamente, di Comuni, Province e Regioni (art. 118, Cost.).

Si capisce dunque come, nell'attuale cornice costituzionale, un condono edilizio realizzato secondo le modalità e i contenuti proposti dal decreto abbia già innescato un conflitto istituzionale senza precedenti con i Comuni e le Regioni.

Del resto, il mancato coinvolgimento delle Regioni nella fase di predisposizione della disciplina del condono edilizio, si configura già in sé come motivo di illegittimità costituzionale, secondo quanto indicato dalla recentissima sentenza della Corte Costituzionale sulla cosiddetta «legge obiettivo» (sent. n. 303 del 2003, Corte Cost.). In quel caso, la Corte ha infatti riconosciuto la parziale illegittimità della legge per la parte in cui interviene in forma penetrante ed incisiva in ambiti di competenza concorrente spettanti alle Regioni, senza la preventiva intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il condono, pertanto, non può comunque essere applicabile nelle Regioni che si sono già adeguate ai principi contenuto nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al Titolo V della Costituzione.

Infine, nulla impedisce che le Regioni, nell'esercizio delle competenze legislative loro costituzionalmente spettanti, dettino norme nella materia «governo del territorio» in grado di incidere sull'ampiezza e sulle modalità di realizzazione del condono, determinando una variazione in diminuzione dell'ammontare del gettito.

Tale circostanza rende dunque del tutto aleatorie le maggiori entrate attese dal condono e quindi l'attendibilità della copertura della legge finanziaria per il 2004, integralmente affidata agli affetti finanziari del decreto-legge n. 269 del 2003, secondo quanto espressamente evidenziato dallo schema di copertura.

In tal senso, si profila anche una violazione del vincolo costituzionale di copertura delle leggi di spesa, come sancito dell'articolo 81 della Costituzione.

3. La Finanziaria 2004: le principali criticità

3.1. Il «pacchetto sociale»: vecchie promesse e nuove povertà

Nella generale mancanza di credibili politiche per lo sviluppo idonee a sostenere i consumi delle famiglie e il potere d'acquisito dei salari, l'inconsistenza degli interventi in materia previdenziale e sociale contenuti nella legge finanziaria per il 2004 assume un rilievo del tutto particolare.

Se per un verso alcune ambiziose «campagne sociali» del Governo sono cadute nell'oblio senza aver prodotto gli esiti annunciati, per altro verso con la manovra finanziaria 2004 il Governo tenta un rilancio del profilo sociale, ma con misure già in partenza di tono minore e di modesto contenuto finanziario.

Tra i casi più vistosi di precoce abbandono di un fronte riformatore si segnalano, innanzitutto, l'innalzamento di tutte le pensioni fino al milione di lire mensili e l'incremento dei trattamenti di disoccupazione.

Nel caso delle pensioni al di sotto del milione di lire, a fronte di una platea di potenziali beneficiari pari a 7,6 milioni di persone, gli effetti della misura contenuta nella legge finanziaria 2002 hanno di fatto raggiunto 1,4 milioni di pensionati, cioè appena il 18 per cento dei destinatari.

Si tratta di un risultato tanto più negativo per la credibilità dell'azione pubblica, in quanto esprime il tradimento di un'aspettativa prima fortemente alimentata, poi ridimensionata e infine del tutto trascurata; un'aspettativa, per di più, nutrita dalla categoria più debole: i pensionati al minimo.

In ogni caso, anche a prescindere dal suo esito fallimentare, la campagna del Governo per «tutte le pensioni a un milione» costituiva più un'efficace formula comunicativa che la seria prospettiva di un consistente incremento dei trattamenti pensionistici. Un ben più significativo incremento percentuale dei trattamenti al minimo era stato infatti realizzato dai governi dell'Ulivo nella precedente legislatura. Inoltre, l'accesso all'aumento – anche ove realizzato pienamente – avrebbe determinato una ridotta possibilità di cumulo per altri trattamenti, con ulteriore limitazione della vera portata del beneficio.

La questione della povertà e marginalizzazione sociale dei pensionati al minimo non solo è rimasta senza alcuna risposta, ma si è da allora addirittura estesa, per effetto della forte spinta inflazionistica e dei rincari che hanno colpito pesantemente i settori della spesa più sensibili per i pensionati: i generi alimentari e le tariffe. Come è evidente, dunque, anche il milione al mese promesso e negato alla maggior parte dei pensionati al minimo, sarebbe oggi insufficiente. Basti considerare che l'Istat ha indicato in 800 euro (oltre un milione e mezzo) la soglia di povertà per una famiglia di due persone.

Ciò nondimeno, la manovra finanziaria per il 2004 non reca alcuna nuova risorsa per il finanziamento delle pensioni minime, ma semmai annuncia – con l'art. 42 del maxidecreto – una «stretta» sui trattamenti d'invalidità, con finalità di risparmio e di equità che sarebbero pienamente condivisibili se solo vi fosse un credibile investimento in politiche sociali e d'assistenza sanitaria.

Un altro fronte sociale «dismesso» dal Governo è rappresentato dalla riforma degli ammortizzatori sociali.

Attraverso la sottoscrizione con le parti sociali del Patto per l'Italia, avvenuta nel luglio 2002, il Governo si era impegnato a disporre, già nella legge finanziaria 2003, un incremento dell'indennità di disoccupazione, in

vista di una generale riforma degli strumenti di sostegno e integrazione al reddito. Il Patto prevedeva, in particolare, che a tal fine fossero intanto destinati 700 milioni di euro all'anno, da reperire nell'ambito della manovra finanziaria per il 2003.

In realtà, eludendo lo spirito e la lettera del Patto per l'Italia, la legge finanziaria 2003 non recò alcun immediato intervento sugli ammortizzatori sociali e quegli importi furono iscritti solo nel Fondo speciale di parte corrente (Tabella A), destinato al finanziamento di leggi di spesa future. Nessuna iniziativa legislativa in materia ha nel frattempo raggiunto l'approvazione (lo stralcio del disegno di legge delega in materia di lavoro è tuttora pendente al Senato) e quell'impegno, nonché le risorse ad esso destinate, sono scomparsi dall'agenda del Governo.

La legge finanziaria 2004, infatti, si limita a replicare l'appostazione in Tabella A delle medesime risorse, con la differenza che tra le finalizzazioni compare ora non soltanto l'incremento dei trattamenti di disoccupazione, ma anche il finanziamento dell'assegno per il secondo figlio, introdotto dal maxidecreto (articolo 21, atto Senato n. 2518), con una consistente erosione del *plafond* disponibile.

Come è evidente, la riforma degli ammortizzatori sociali può ancora attendere.

Infine, rimanendo nell'ambito delle disposizioni della legge finanziaria 2004, un tassello rilevante del cosiddetto «pacchetto sociale» è costituito dal reddito di ultima istanza (articolo 16, atto Senato n. 2512).

Si tratta di una riedizione, sotto nuovo nome, di un istituto introdotto dai governi dell'Ulivo nel corso dell'ultima legislatura: il reddito minimo di inserimento.

In particolare, il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, aveva introdotto con successo tale strumento, in via sperimentale e limitatamente ad alcune aree del territorio, secondo un modello d'intervento graduale e pienamente rispettoso delle competenze degli enti territoriali in materia di assistenza, nel frattempo riaffermate dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Con tutt'altro spirito, il Governo si inserisce nella stessa materia, con una nuova disciplina che prescinde totalmente dall'esperienza già maturata, secondo un modello del tutto vago di concorrenza «al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali» (articolo 16, comma 1, atto Senato n. 2512).

L'aspetto più problematico, anche sotto il profilo dei rapporti con le Regioni, è costituito dal finanziamento di tale strumento. Non è infatti prevista una dotazione *ad hoc*, ma solo un accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali, peraltro «nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro. Il rischio è che il nuovo strumento sottragga al Fondo risorse, non compensate dal rifinanziamento parallela-

mente previsto, e che tale operazione si traduca indirettamente in un maggiore onere per le finanze regionali.

Peraltro, il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali è realizzato con un intervento tutt'altro che strutturale: il temporaneo prelievo di un «contributo di solidarietà», pari al 3 per cento, a carico delle cosiddette «pensioni d'oro» (cioè i trattamenti pensionistici di importo superiore ai 205 mila euro annui).

Infine, le modalità di attuazione – tutt'altro che semplici, per quanto si è prospettato – della nuova disciplina sono rimesse ad uno o più decreti del Ministro del lavoro, senza alcuna previsione né di un termine temporale certo, né di alcuna forma di partecipazione o consultazione delle Regioni e degli enti locali, in spregio ai principi costituzionali di concorrenza e sussidiarietà.

3.2 Le politiche per la scuola, l'università e la ricerca tra blocchi delle assunzioni e incentivi fittizi

Con riferimento alle politiche per la scuola, l'università e la ricerca, la manovra finanziaria per il 2004 si connota per la genericità e demagogia di alcune nuove misure – peraltro di modesto contenuto finanziario – e per la sostanziale carenza di risorse e misure strutturali indispensabili per la funzionalità generale del sistema.

In materia di organizzazione scolastica, l'articolo 14 della legge finanziaria reca un insieme di misure almeno in parte qualificabili come meramente organizzatorie (e come tali non strettamente rientranti tra i contenuti tipici della Finanziaria).

Alcune di esse dovranno essere valutate nel merito per verificarne la funzionalità e la razionalità sul piano gestionale. È il caso delle norme di modifica della disciplina degli esoneri e dei semi-esoneri dall'insegnamento per i collaboratori dei dirigenti scolastici, finalizzate a ridurre i predetti istituti.

Ragionevole appare invece la previsione di corsi di specializzazione, oltre che abilitanti, per convertire docenti in esubero in docenti di sostegno. Tuttavia, non sono destinate a questo scopo risorse nuove, in quanto si attinge alle risorse genericamente finalizzate alla formazione. La stessa norma dispone inoltre il trasferimento, anche d'ufficio, su posti di sostegno, dei docenti in esubero che siano in possesso del titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili. In questo caso, il rischio è che tale disposizione si risolva in un illegittimo arbitrio dell'amministrazione nella gestione del personale didattico.

Un altro aspetto che desta preoccupazione è quello relativo al finanziamento della messa in sicurezza degli edifici scolastici (articolo 14, comma 4).

La legge finanziaria per il 2003 aveva disposto che tali interventi fossero inseriti tra le opere strategiche e dunque finanziati sul Fondo ad esse dedicato (articolo 13, comma 1 della legge 1º agosto 2002, n. 166). Il de-

creto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62 ha quindi autorizzato per il 2003 la destinazione di 20 milioni di euro, a valere sullo stesso Fondo, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Oggi, l'attuale testo della legge finanziaria rifinanzia per il 2004 il Piano straordinario, prevedendo che ad esso sia destinato il 10 per cento del Fondo per le opere strategiche. Ma a ben guardare taglia drasticamente le risorse destinate alla sicurezza degli edifici scolastici, riducendole a meno della metà di quelle già previste per il 2003. Infatti, il Fondo per le opere strategiche, già finanziato per 109,4 milioni di euro annui, con questa Finanziaria risulta ridotto a 91,4 milioni di euro.

In definitiva, la quota spettante alla messa in sicurezza degli edifici scolastici risulta essere di appena 9,1 milioni di euro per il 2004, contro i 20 milioni del 2003 (già allora giudicati del tutto insufficienti).

Un'altra disposizione a contenuto finanziario è quella di cui al comma 5 dell'articolo 14, che stabilisce nell'ammontare di 90 milioni di euro, per l'anno 2004, la quota da destinare all'avvio della riforma dei cicli scolastici prevista dalla legge «Moratti» (legge 28 marzo 2003, n. 53). In questo caso occorre rilevare, per un verso, l'esiguità delle risorse assegnate; per altro verso, non si può non constare la lentezza e l'incertezza con la quale avanza la riforma Moratti. In particolare, rimarrebbero fuori dall'intervento legislativo alcuni obiettivi fondamentali e qualificanti della riforma stessa. Tra essi: la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; la valorizzazione professionale del personale docente; la formazione iniziale e continua del personale.

Un'ulteriore dimostrazione delle difficoltà e incertezze con cui procede l'attuazione della riforma Moratti è infine fornita dal comma 7 dell'articolo 14, laddove prevede che – in attesa dell'attuazione della riforma dei cicli scolastici – si intende confermata l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche per gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie superiori statali.

Si tratta di un vistoso arresto della riforma anche sul tema dell'obbligo scolastico, prima abbassato di un anno dalla legge Moratti – con tutte le implicazioni per il carico di nuove tasse scolastiche sulle famiglie – ed ora «congelato» alla situazione preesistente, in attesa evidentemente che il Governo si chiarisca le idee sulla necessità ed opportunità di attuare le sue stesse politiche scolastiche.

Quanto al sostegno alle famiglie che scelgono di avvalersi delle scuole paritarie, la legge finanziaria 2004 interviene sulla disciplina introdotta nell'ultima Finanziaria, che aveva previsto a tal fine la destinazione di 30 milioni di euro all'anno per il triennio 2003-2005.

A distanza di un anno, la nuova norma introduce ora un limite di reddito per l'accesso al contributo, rinviando ad un decreto del Ministro la determinazione dei criteri di assegnazione. In tal modo, si rende finalmente evidente la demagogia e inconsistenza delle politiche del Governo

in questa materia. Infatti, non solo non si è ancora riconosciuto neanche un centesimo alle famiglie che scelgono le scuole paritarie, ma la nuova disposizione lascia temere che nessuna famiglia potrebbe in concreto accedere al contributo, considerato il completo arbitrio del Ministro nella determinazione dei criteri di accesso.

Di carattere del tutto demagogico appaiono, ancora, le supposte misure di incentivo rivolte a studenti e insegnanti. Per questi ultimi, l'articolo 20 della legge finanziaria prevede una risibile agevolazione per «l'acquisto di personal computer da usare nella didattica», estesa anche ai docenti universitari. La supposta agevolazione consisterebbe in riduzioni di costo e rateizzazioni, a condizione che si utilizzino preliminarmente le indagini di mercato di CONSIP (!).

Questa disposizione è allo stesso tempo immorale e inapplicabile. È immorale perché si ammette che debba essere il docente ad acquistare di tasca sua le apparecchiature da usare nella didattica. È inapplicabile perché rimane del tutto misterioso come possa avvenire l'acquisto tramite CONSIP considerato che, come è noto, si tratta di un organismo che non può effettuare acquisti per i privati, ma solo per le pubbliche amministrazioni.

Infine, tra le agevolazioni per gli studenti figura l'istituzione di un Fondo per il finanziamento degli studi, a favore di studenti capaci e meritevoli, destinato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari concessi da aziende e istituti di credito. Il Fondo – alla cui dotazione iniziale sono destinati appena 10 milioni di euro per l'anno 2004 – dovrebbe essere anche finalizzato alla corresponsione di contributi in conto interessi per il rimborso di prestiti fiduciari concessi agli studenti privi di mezzi e a quelli residenti nelle aree sottoutilizzate.

Come è evidente, si tratta del tentativo di riproporre, in forma per la verità molto modesta, l'idea dell'ingresso dei privati (aziende, banche) nell'istruzione scolastica. Considerato che niente impedisce oggi ai privati di istituire borse di studio e forme di agevolazione per i meritevoli, non si capisce in che modo tale modello possa funzionare per il sostegno agli studenti privi di mezzi o residenti in aree svantaggiate. Il sospetto è che si vogliano semplicemente abbandonare o almeno fortemente ridimensionare, anche a livello di istruzione scolastica, alcuni imprescindibili obblighi di assistenza e sostegno pubblici che peraltro qualificano il livello di civiltà e democrazia di un Paese moderno.

Per quanto riguarda l'università e la ricerca pubblica, la Finanziaria 2004 si connota soprattutto per la riduzione delle risorse e il generale ridimensionamento degli istituti pubblici, a favore di nuovi organismi dalle funzioni e competenze del tutto sovrapponibili a quelli esistenti, introdotti parallelamente attraverso il maxidecreto con improvvido uso della decretazione d'urgenza.

Entro il perimetro della legge finanziaria e della legge di bilancio, si rilevano infatti solo cospicui interventi di definanziamento, concentrati soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale. In particolare, l'unità previsionale di base dedicata alla ricerca applicata presenta una riduzione di

229,7 milioni di euro, mentre il Fondo unico degli investimenti per l'università e la ricerca risulta ridotto per 110,2 milioni di euro.

In questo quadro, l'aspetto più critico per il sistema universitario e della ricerca pubblica rimane tuttavia la conferma del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, che continua ad impedire l'ingresso strutturale di nuovi ricercatori nelle strutture della ricerca pubblica. Le stesse difficoltà permangono a livello dell'insegnamento universitario, dove il mancato ricambio generazionale ha ormai di fatto estromesso dalla docenza almeno due generazioni di ricercatori.

È evidente come, in questa situazione di generale disinvestimento nelle giovani generazioni, anche la misura di incentivo al «rientro dei cervelli», contenuta nel maxidecreto (articolo 3), non possa produrre alcun effetto apprezzabile Non si capisce infatti quanti ricercatori italiani all'estero possano giovarsi di uno sconto fiscale sull'IRPEF in caso di rientro in Italia, se il sistema della ricerca pubblica (e quindi oltre il 60 per cento della ricerca nazionale) è del tutto bloccato e le opportunità per produrre reddito semplicemente non ci sono.

3.3 Il Mezzogiorno dimenticato

Dalla legge finanziaria 2004 sarebbe stato lecito attendersi nuove politiche per il rilancio del Mezzogiorno, dopo il brusco arresto di una fase espansiva durata alcuni anni, con risultati di crescita addirittura superiori a quelli del Centro Nord.

Lo sviluppo che dal 1997-98 procedeva ad un ritmo di crescita sostenuto – per alcuni aspetti, addirittura inedito – sta oggi bruscamente ripiegando, con una ritirata che potrebbe lasciarsi dietro nuove e più estese aree di depressione economica e sociale.

Questo impulso era stato impresso in primo luogo dalle misure d'incentivo dei Governi dell'Ulivo e in particolare dagli incentivi all'espansione dimensionale riconosciuti alle imprese nella forma di crediti d'imposta per i nuovi assunti a tempo indeterminato (legge 23 dicembre 2000, n. 388). Tale stimolo è risultato più forte nel Mezzogiorno, dove gli incentivi erano maggiorati del 50 per cento rispetto al resto del paese. Il successivo svuotamento di questo modello di sostegno allo sviluppo da parte del Governo Berlusconi, operato attraverso interventi normativi prima di blocco e poi di continuo ridimensionamento degli incentivi, ha di fatto «spento» uno dei principali motori di crescita occupazionale del Mezzogiorno, senza che peraltro si fosse provveduto ad «accenderne» di nuovi. La manovra finanziaria sarebbe stata la sede per farlo. Così non è stato, sotto diversi profili.

In primo luogo, il disegno di legge finanziaria per il 2004 non reca alcuna nuova disposizione in materia di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse. Manca dunque, per intero, uno dei temi cruciali per la credibilità ed efficacia delle politiche economiche e finanziarie del Governo. Nessun obiettivo economico o di finanza pubblica nazionale può infatti

prescindere dal grado di dinamismo e reattività dell'economia meridionale. Non a caso, è stata quest'ultima a trainare lo sviluppo e la crescita occupazionale degli anni 1998-2001.

Ogni valutazione deve dunque limitarsi al finanziamento degli strumenti già esistenti.

Nel DPEF 2004-2007 si prevedevano risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate, tali da mantenere costante il rapporto con il PIL.

La legge finanziaria smentisce questo impegno, non dedicando alle aree sottoutilizzate alcun ulteriore finanziamento rispetto a quelli previsti.

Quanto al Fondo per le aree sottoutilizzate istituito con la legge finanziaria 2003 (articolo 61, legge 27 dicembre 2002, n. 289), esso è stato rifinanziato per circa 8 miliardi di euro per il triennio 2004-2006, di cui tuttavia solo 100 milioni (!) sono destinati al 2004 e ben 6,3 miliardi sono allocati per il 2006.

Nel complesso, rispetto alla legge finanziaria 2003 gli stanziamenti appaiono ridotti: se è più elevato lo stanziamento sull'ultimo anno del triennio, minori sono invece le risorse disponibili per l'anno in corso: dai circa 11 miliardi di euro della Finanziaria 2003 si passa ai 5,6 miliardi della Finanziaria 2004, con un abbattimento del 50 per cento!

Questo definanziamento non è peraltro compensato neanche dall'aumento della dotazione del Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali, passato da 3,8 a 4,5 miliardi di euro.

D'altra parte, non è solo la riduzione degli stanziamenti dell'anno in corso a suscitare perplessità sull'adeguatezza delle scelte per le aree sottoutilizzate, ma anche il rischio che la mancanza di finanziamenti aggiuntivi comprometta il funzionamento di leggi di rilievo per il Mezzogiorno, quali il decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, proprio in una fase di possibile ripresa della crescita. Come nel passato, infatti, una parte significativa degli stanziamenti del Fondo finisce per corrispondere a precedenti autorizzazioni di spesa e quindi a risorse in gran parte già impegnate.

In definitiva, nonostante la completa assenza del Mezzogiorno dall'orizzonte d'intervento della manovra per il 2004 e della perdurante marginalizzazione delle istanze di sviluppo delle aree depresse, la questione meridionale si candida comunque a rimanere una priorità assoluta per l'agenda politica ed economica del Paese.

In particolare occorre per un verso arrestare il progressivo smantellamento dei più efficaci strumenti di sviluppo sperimentati con successo negli ultimi anni, e per altro verso promuovere un nuovo approccio che tenga conto anche del rinnovato quadro di competenze legislative delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In altri termini, occorrerebbe rilanciare un nuovo «Patto» per il Mezzogiorno, che coinvolga tutti i livelli politici, le amministrazioni pubbliche e la società civile, in una comune azione di responsabilizzazione e valorizzazione della società e delle istituzioni meridionali.

3.4. Gli enti locali e la finanza statale. La valvola occlusa del federalismo fiscale

Confermando una tendenza ormai consolidata in questa legislatura, la legge finanziaria per il 2004 continua a colpire le autonomie territoriali, umiliandone il ruolo e le prerogative costituzionali.

In un quadro di perdurante inattuazione del federalismo fiscale, i crescenti vincoli e le limitazioni finanziarie imposti dalla finanza statale stanno determinando il collasso economico del sistema-paese, oltre che un'allarmante «occlusione» della valvola di comunicazione tra i vari livelli di governo del territorio.

In particolare, i problemi che la manovra di bilancio per il 2004 lascia aperti, aggravandoli, sono in primo luogo i seguenti:

a) i trasferimenti erariali agli enti locali per l'anno 2004 subiscono, rispetto al 2003, una decurtazione di 653 milioni di euro, cui deve sommarsi il taglio già previsto dalle precedenti leggi finanziarie per ulteriori 115 milioni di euro ed il mancato adeguamento annuale a favore degli enti sottodotati, stimabile in 182 milioni di euro. In definitiva, le minori risorse ammontano ad almeno 950 milioni di euro. Un'analoga tendenza si registra a livello delle unioni di comuni, giacché i trasferimenti per esse e per l'esercizio associato di funzioni risultano drasticamente diminuiti: dai 66 milioni di euro del 2003 ai circa 11 milioni di euro per il 2004!

b) il Patto di stabilità interno rimane disciplinato dall'articolo 29 della legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002), il quale prevede che il disavanzo di ciascun ente rimanga quello già fissato come obiettivo per l'anno 2003, incrementato del tasso di inflazione programmato;

c) le risorse necessarie per far fronte ai fabbisogni del sistema sanitario nazionale rimangono largamente sottostimate. Il tavolo di monitoraggio sui livelli essenziali di assistenza ha concluso nel luglio scorso la rilevazione sui costi dell'assistenza sanitaria per il 2001, evidenziando un disavanzo di 3,9 miliardi di euro. Non può pertanto ritenersi esaustivo il livello di finanziamento indicato nell'accordo dell'8 agosto 2001. In particolare, per il 2004 le Regioni segnalano una sottostima di circa 5 miliardi di euro;

d) permane per il 2004 il blocco della leva fiscale regionale. Le difficoltà nel far fronte alla spesa sanitaria sono ulteriormente accentuate dall'impossibilità per le Regioni di utilizzare le leve fiscali dell'IRAP e delle addizionali IRPEF, a causa della perdurante sospensione dell'efficacia delle delibere di istituzione o aumento di tali imposte, prevista dall'ultima legge finanziaria (articolo 3, legge n. 289 del 2002);

e) la mancata copertura degli oneri di assistenza sanitaria per gli immigrati regolarizzati in seguito alla cosiddetta legge «Bossi-Fini» (legge 30 luglio 2002, n. 189) sull'emersione e regolarizzazione dell'immigrazione extracomunitaria. Nonostante l'Accordo del luglio 2001 prevedesse l'impegno del Governo a garantire variazioni in aumento in corrispon-

denza di nuovi fabbisogni, non si è di fatto disposto alcuno specifico incremento di risorse, lasciando alle Regioni il peso di tutti i maggiori oneri;

f) infine, la mancata previsione degli oneri aggiuntivi per i rinnovi contrattuali. La legge finanziaria non fornisce infatti alcuna indicazione sulla compatibilità nel quadro programmatico di finanza pubblica degli oneri per i rinnovi dei contratti del personale delle Regioni e degli enti locali. L'articolo 10 non dispone alcuna risorsa aggiuntiva per l'incremento delle retribuzioni del personale non statale, limitandosi ad indicare un limite massimo alla loro crescita e lasciando supporre che l'intero onere sia a carico delle relative amministrazioni. Come è evidente, si tratta di un'ulteriore e gravissima compressione dei margini finanziari delle Regioni e degli enti locali, a loro volta stretti entro i vincoli del Patto di stabilità interno.

3.5 Le infrastrutture in mezzo al guado

Dopo una prima parte di legislatura caratterizzata da una straordinaria enfasi sui programmi di investimento infrastrutturale – che avrebbero dovuto costituire il principale traino dell'economia nazionale, oltre che il tratto più qualificante di questo Governo – con la manovra per il 2004 il tema delle infrastrutture sembra improvvisamente uscire di scena.

Lo spazio e le risorse che il disegno di legge finanziaria dedica alle infrastrutture appare infatti del tutto trascurabile, a fronte di investimenti ed opere già deliberati che stentano tuttora a decollare.

A questo proposito, basti osservare che ad agosto 2003 il quadro dei finanziamenti per le Grandi Opere vedeva, per un accantonamento complessivo di 4,3 miliardi di euro, un ammontare di risorse assegnate pari ad appena 2,4 miliardi di euro, cui corrispondeva una quantità di risorse effettivamente erogate pari a zero euro (!).

Le delibere CIPE in corso di definizione dovranno essere valutate per aggiornare eventualmente la situazione, ma resta il fatto che a metà della legislatura il «motore» degli investimenti non è neanche partito, come più volte lamentato dalle amministrazioni locali e dalle associazioni dei costruttori, e i fantasiosi meccanismi di finanziamento prospettati da Tremonti (da Infrastrutture Spa al Piano europeo per gli investimenti) restano evidentemente ancora al palo, come dimostra indirettamente anche il disegno di legge finanziaria per il 2004.

L'articolo 48 dell'atto Senato n. 2512 reca infatti «disposizioni in materia di finanziamento di opere pubbliche», con le quali si delinea un nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse destinate alle opere rientranti nella cosiddetta «legge obiettivo» (legge 21 dicembre 2001, n. 443); con ciò stesso ammettendo che, ad oltre due anni dalla definizione legislativa di quegli interventi, il loro stadio di realizzazione è ancora molto arretrato. Addirittura, secondo quanto prescritto dalla nuova disposizione, saremmo ancora al livello della presentazione di «analisi costi.-benefici»

e «piani dell'investimento», che indichino le risorse utilizzabili e i proventi dell'opera (articolo 48, comma 1).

Anche sul fronte dei meccanismi di finanziamento delle opere infrastrutturali, la manovra per il 2004 sembra indicare un mutamento di rotta e un generale abbandono delle ambizioni originarie. Lo stesso articolo 48 del disegno di legge finanziaria prevede, infatti, che il finanziamento delle opere comprese nella «legge obiettivo» possa essere «concesso da Infrastrutture Spa, dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Banca europea per gli investimenti, ovvero da altri soggetti autorizzati al credito» (art. 48, c. 2).

Questa disposizione, apparentemente elementare, nasconde in realtà un ripensamento complessivo del ruolo e della funzione peculiare di Infrastrutture Spa, originariamente concepita proprio come volano degli investimenti infrastrutturali ed ora posta sullo stesso piano della Cassa depositi e prestiti, della BEI e addirittura di qualunque altro soggetto autorizzato al credito bancario...

Tutto ciò deve essere letto anche alla luce del decreto-legge n. 269 del 2003, parallelamente in conversione, che di fatto concentra la maggior parte della manovra finanziaria per il 2004. L'articolo 5 del decreto dispone infatti la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni (vedi infra), delineando un nuovo modello di finanziamento degli investimenti locali che necessita evidentemente di un coordinamento con l'attività di Infrastrutture Spa

Infine, un altro aspetto che desta preoccupazione è quello relativo al finanziamento della messa in sicurezza degli edifici scolastici.

La legge finanziaria per il 2003 aveva disposto che tali interventi fossero inseriti tra le opere strategiche e dunque finanziati sul Fondo ad esse dedicato (articolo 13, comma 1 della legge n. 166 del 2002). Il decreto-legge n. 15 del 2003, convertito, con modificazioni, della legge n. 62 del 2003 ha quindi autorizzato per il 2003 la destinazione di 20 milioni di euro, a valere sullo stesso Fondo, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Oggi, l'attuale testo del disegno di legge finanziaria rifinanzia per il 2004 il Piano straordinario, prevedendo che ad esso sia destinato il 10 per cento del Fondo per le opere strategiche. Ma a ben guardare taglia drasticamente le risorse, riducendole a meno della metà di quelle già previste per il 2003. Infatti, il Fondo per le opere strategiche, già finanziato per 109,4 milioni di euro annui, con questa finanziaria risulta ridotto a 91,4 milioni di euro. Quindi, la quota spettante alla messa in sicurezza degli edifici scolastici risulta essere di appena 9,1 milioni di euro per il 2004, contro i 20 milioni del 2003 (già allora giudicati del tutto insufficienti).

In definitiva, venuta meno la cortina fumogena delle promesse elettorali, a metà legislatura si può ormai formulare un giudizio documentato sugli effettivi risultati delle politiche di questo Governo in materia di infrastrutture, anche al confronto con le politiche dei governi dell'Ulivo. Per farlo, basta un dato oggettivo rilevato dall'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili): nel periodo 1996-2001 la crescita media annua degli in-

vestimenti infrastrutturali è stata del 12,6 per cento; nel 2003, tale crescita risulta negativa e pari a –3 per cento. Per il 2004, a questo punto, non c'è molto da sperare.

3.6 La sfida della competitività e dell'innovazione. La politica degli «incentivi di carta»

L'insieme delle misure in materia di sostegno al *made in Italy,* detassazione degli investimenti in ricerca (la cosiddetta «Tecno-Tremonti») e «rientro dei cervelli», distribuite tra maxidecreto e legge finanziaria, compongono e delimitano la risposta del Governo alle sfide della competitività e dell'innovazione.

L'approccio è angusto, sia per natura che per estensione degli strumenti prescelti.

Se in alcuni casi, come per la «Tecno-Tremonti», l'intervento potrebbe andare nel giusto verso – peraltro già da tempo indicato dall'Ulivo, con i propri emendamenti alla «Tremonti-bis» – oggi esso risulta tardivo e di portata del tutto insufficiente: la detassazione per un solo anno degli investimenti in ricerca non può in nessun modo costituire un serio incentivo per le imprese che necessitano di sostegno all'innovazione attraverso una credibile programmazione di investimenti in ricerca, mentre si traduce in un indebito sconto fiscale *una tantum* per le imprese che già investono in tal senso.

Del tutto insufficiente, nel merito e nel metodo, è invece il cosiddetto incentivo al «rientro dei cervelli».

Con una disposizione manifestamente demagogica e mal strutturata – solo in parte migliorata in sede emendativa – il Governo ha previsto una riduzione delle imposte sui redditi, per un periodo di tre anni, a beneficio di ricercatori «non occasionalmente residenti all'estero» che vengano a svolgere la loro attività in Italia, come lavoratori dipendenti o autonomi. Le imprese che assumono tali ricercatori (o loro medesimi, se autonomi) avrebbero inoltre una corrispondente esenzione dall'IRAP.

A parte la cattiva formulazione della norma, solo marginalmente corretta dall'introduzione di una più articolata definizione della figura di ricercatore ammesso al beneficio, è l'approccio complessivo al problema che appare sbagliato. Il motivo per cui i nostri ricercatori non rientrano in Italia non è certo di natura fiscale. Manca infatti per essi ogni concreta possibilità di assorbimento sia da parte del sistema della ricerca pubblica, sia da parte delle imprese private italiane, agli ultimi posti in Europa per investimenti in ricerca e sviluppo.

La manovra finanziaria per il 2004 non solo non introduce alcun correttivo a tale situazione, ma addirittura la aggrava pesantemente con la reiterazione del blocco delle assunzioni per le Università e per gli Istituti di ricerca pubblici, ormai sistematicamente deprivati – oltre che di risorse finanziarie – anche dell'unica risorsa davvero imprescindibile per la compe-

tività della ricerca italiana: il contributo delle generazioni più giovani al capitale umano complessivo.

Infine, a compensare la completa assenza di credibili interventi di sostegno alle imprese, il Governo presenta un «pacchetto» di misure in materia di *made in Italy* che ben rappresentano la politica degli «incentivi di carta» che caratterizza la manovra per 2004.

Nuove banche dati e centrali operative, sportelli unici doganali, tutele penali della denominazione d'origine dei prodotti, uffici di consulenza per la tutela dei marchi, nuovi comitati anti-contraffazione, ecc. non possono certo bastare a dare una risposta convincente alla gravissima crisi di competitività che sta investendo il nostro sistema produttivo.

Alle difficoltà insorte per effetto del *changeover* lira-euro, che ha eliminato la possibilità di ricorso alla leva del cambio per il sostegno alle nostre esportazioni, si è sovrapposta la vastissima serie di condoni e sanatorie fiscali attraverso i quali il Governo ha drenato al Paese – ai cittadini e al sistema produttivo – 13 miliardi di euro nel solo 2003, cui si devono aggiungere ulteriori 3,5 miliardi di euro attesi dal condono edilizio e dalla proroga del condono fiscale.

Si tratta di una quantità enorme di risorse, direttamente sottratte agli investimenti delle imprese in innovazione dei processi e dei prodotti, quanto mai indispensabili per reggere l'impatto con i nuovi mercati globali, ma sottratte anche alle imprese commerciali e di distribuzione, con un drammatico effetto combinato sulla dinamica dei prezzi al consumo. Infine, si drenano direttamente risorse anche ai cittadini, deprimendo i consumi delle famiglie e alimentando la spirale recessiva.

4. Gli scenari dell'alternativa riformista. Le proposte di emendamento dei Gruppi dell'Ulivo

4.1 Le politiche sociali e di assistenza. Le proposte per il sostegno alla famiglia

Le misure previste dal Governo in materia di società civile, famiglia e solidarietà sono limitate e di modesto contenuto finanziario.

Sotto il profilo degli interventi per la famiglia, un intervento presentato come qualificante dal Governo è quello relativo al riconoscimento di un contributo in favore delle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie per il secondo figlio nato dall'1 dicembre 2003 al 31 dicembre 2004. Pur riconoscendo l'opportunità e l'urgenza di un intervento in materia di sostegno alla natalità, lo strumento prescelto dal Governo è nello stesso tempo insufficiente per entità del sostegno, iniquo perché indifferenziato per ogni fascia di reddito, discriminatorio nei confronti delle madri extracomunitarie regolarmente residenti in Italia e del tutto irrilevante sotto il profilo dell'incentivazione alla natalità. Infatti, un contributo limitato ai prossimi tredici mesi non può in alcun modo incidere sulla pianificazione

familiare, potendosi interpretare solo come un assegno *una tantum* appena sufficiente per qualche acquisto di base.

Le proposte emendative dell'Ulivo puntano dunque a riequilibrare l'intervento su ciascuno di questi aspetti. In particolare si è proposta l'estensione del beneficio anche alle donne residenti extracomunitarie (un'istanza recepita in sede emendativa dal relatore), ma soprattutto una diversa e più equa modulazione del contributo economico, ipotizzato come subordinato a requisiti di reddito desumibili dal cosiddetto ISEE (indicatore della situazione economica equivalente).

In materia di sostegno alle famiglie, l'Ulivo ha inoltre presentato un ampio pacchetto di proposte originali che vanno dagli interventi economici per l'acquisto di libri e materiali didattici, al sostegno per l'affitto della casa e, in generale, al rifinanziamento e alla riqualificazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, previsto dall'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di garantire una più estesa gamma di programmi di sostegno.

In particolare, si è prospettata l'istituzione di un «Fondo per il sostegno degli anziani non autosufficienti», atto a erogare prestazioni non sostitutive di quelle garantite dal servizio sanitario nazionale, ma finalizzate alla copertura dei costi dell'assistenza integrata socio sanitaria, che attualmente gravano in modo assai rilevante sulle famiglie.

Con riferimento agli asili nido, a quali il Governo ha dedicato solo una norma di carattere ordinamentale che riguarda il mutamento di destinazione d'uso degli immobili, l'Ulivo ha lanciato la proposta di un Piano nazionale per la realizzazione entro il 2005 di almeno 3.000 nuovi asili nido su tutto il territorio nazionale. A tal fine si è prevista la costituzione di un «Fondo nazionale per gli asili nido», finalizzato al cofinanziamento di investimenti promossi dalle amministrazioni locali per la costruzione o la riqualificazione di strutture destinate ad asili nido.

Ancora, tra gli emendamenti al disegno di legge finanziaria si è proposto il rifinanziamento e l'estensione alle Città e alle aree metropolitane della ripartizione del «Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione» (il cosiddetto Fondo per gli affitti).

Inoltre, ferma restando la previsione della gratuità dei libri di testo fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico, l'opposizione ha proposto l'erogazione di un assegno annuo alle famiglie per l'acquisto di libri e materiali didattici, anche su supporto elettronico.

Infine, in chiave di incentivo alla ripresa economica, ma anche di sostegno alle spese delle famiglie per la casa, l'Ulivo ha presentato alcune proposte di riformulazione della disciplina in materia di agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, che includono tra gli interventi agevolati tutti gli interventi di risanamento e ristrutturazione, bonifica dall'amianto, eliminazione delle barriere architettoniche, nonché gli interventi per il conseguimento di risparmi energetici, le misure antisismiche, l'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica. La stessa disciplina è stata infine estesa anche all'acquisto dei mobili per l'arredamento, degli elettro-

domestici e delle attrezzature necessarie per rendere abitabile le singole unità immobiliari.

Sotto il profilo, più specifico, dell'assistenza socio sanitaria, l'Ulivo ha previsto la istituzione di un Fondo di perequazione per il Mezzogiorno in materia di assistenza sanitaria e di integrazione socio-sanitaria (finalizzato al finanziamento di interventi in materia di assistenza neonatale e all'infanzia, alla prevenzione, diagnosi e cura della patologie oncologiche, cardio-circolatorie e alla implementazione delle reti assistenziali integrate sociali e sanitarie); ha chiesto il riconoscimento, alle persone con sindrome di Down, della indennità di accompagnamento; ha inteso inserire la deducibilità fino a un massimo di 3.000 euro annui delle spese sostenute direttamente per le prestazioni socio-sanitarie, educative, di assistenza domiciliare e ambulatoriale sostenute in favore dell'infanzia, degli anziani e dei soggetti più deboli.

4.2 Le politiche in materia di competitività e innovazione

Alle misure in materia di sostegno al *made in Italy,* detassazione degli investimenti in ricerca (la cosiddetta «Tecno-Tremonti») e «rientro dei cervelli», distribuite tra maxidecreto e legge finanziaria, che compongono e delimitano la risposta del Governo alle sfide della competitività e dell'innovazione, l'Ulivo ha ritenuto di contrapporre un pacchetto di proposte in parte del tutto innovative, in parte correttive dell'approccio complessivo della manovra, sicuramente angusto sia per natura che estensione degli strumenti prescelti.

Per esempio, con riguardo alla «Tecno-Tremonti», le proposte alternative formulate dall'Ulivo, per un verso si concentrano sull'estensione per almeno un triennio dell'incentivo della «Tecno-Tremonti»; per altro verso, ne mutano sostanzialmente la portata, ammettendo alla detassazione anche il 50 per cento delle spese sostenute per incrementare il numero di dipendenti attraverso l'assunzione a tempo indeterminato di dottori di ricerca, ricercatori universitari, tecnologi e tecnici di ricerca.

Solo attraverso questo tipo di incentivo si può infatti sperare di innescare quell'atteso travaso di competenze e professionalità tra il sistema della ricerca pubblica e il mondo produttivo, con particolare beneficio delle piccole e medie imprese che maggiormente risentono della difficoltà di attrarre competenze specialistiche da destinare allo ricerca e allo sviluppo. Si tratta, come è evidente, di un approccio del tutto diverso da quello adottato dal Governo, in quanto punta ad incentivi che, anche se concepiti come temporanei (di durata triennale, per ogni nuova assunzione), sono tuttavia idonei a produrre effetti permanenti, in quanto mettono le imprese nella condizione di crescere e sviluppare innovazione, arrivando presto a sostenere autonomamente l'incremento occupazionale.

Secondo il medesimo approccio, l'Ulivo ha proposto soluzioni del tutto alternative anche al cosiddetto incentivo al «rientro dei cervelli»,

orientate sia a rifinanziare e potenziare il sistema della ricerca pubblica, sia a favorire l'assorbimento di ricercatori dall'estero.

A questo fine si è previsto un forte incentivo fiscale per le imprese che assumono ricercatori attingendo ad un apposito elenco istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica. A questo elenco possono liberamente iscriversi, trasmettendo i loro *curricula*, tutti i cittadini italiani e comunitari residenti all'estero da non meno di 12 mesi e non più di 15 anni, che al momento dell'entrata in vigore della legge stiano svolgendo attività di ricerca in strutture pubbliche o private.

In tal modo, si intende realizzare una sede di incontro della domanda e dell'offerta di lavoro altamente qualificato nei settori più avanzati della ricerca applicata, attraverso un canale che attinga direttamente alle esperienze e competenze maturate dai ricercatori italiani ed europei nei centri d'eccellenza di tutto il mondo. Inoltre, contando sull'incentivazione fiscale all'assunzione, le imprese italiane potrebbero essere incentivate ad «investire» su un giovane ricercatore, mandandolo a formarsi all'estero per un periodo di almeno un anno.

Infine, alla politica degli «incentivi di carta» per il sostegno alle imprese, interamente giocata su misure prive di contenuto finanziario in materia di tutela del *made in Italy*, l'Ulivo ha opposto con i suoi emendamenti un insieme coerente di misure orientate sia direttamente al sostegno alle imprese, secondo le peculiari esigenze dei singoli settori produttivi e delle aree territoriali, sia al contenimento dei prezzi, allo scopo di ridare fiducia ai consumi.

In particolare, si è proposta:

– una nuova e più estesa disciplina delle agevolazioni fiscali per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio. In considerazione del significativo impulso alla crescita che tali misure hanno prodotto in passato (ben più rilevante di quello impresso dalle varie edizioni della «Tremonti») si è inteso riproporre tale strumento estendendone la portata ad altre tipologie d'interventi, tra i quali gli interventi antisismici, quelli di adeguamento alle esigenze di mobilità dei portatori di *handicap*, la cablatura degli edifici, la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili;

– una diversa regolamentazione del mercato finanziario, con la previsione di strumenti finanziari *ad hoc* per le piccole e medie imprese, idonei a favorirne la capitalizzazione;

– l'incentivazione alla formazione continua dei lavoratori autonomi, in un'ottica di sostegno alla competitività delle imprese e di promozione dell'autoimprendorialità e dell'autoimpiego, con riguardo anche alla promozione dell'imprenditoria femminile;

– la costituzione, con il concorso delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, di accordi interprofessionali di filiera, finalizzati a garantire il contenimento dei prezzi in tutte le fasi della loro formazione;

– incentivazioni per l'aggregazione e il rafforzamento delle piccole e medie imprese, attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta finalizzati a favorire la gestione di servizi e di progetti di ricerca comuni.

4.3 Le politiche per il Mezzogiorno

A fronte della completa assenza del Mezzogiorno dall'orizzonte d'intervento della manovra per il 2004 e della perdurante marginalizzazione delle istanze di sviluppo delle aree depresse, l'Ulivo ha ritenuto di affermare con forza – anche attraverso le sue proposte emendative alla Finanziaria – la questione meridionale come priorità assoluta per l'agenda politica ed economica del Paese.

La convinzione è che occorra per un verso contrastare il progressivo smantellamento degli strumenti di sviluppo allestiti dai Governi dell'Ulivo, e per altro verso promuovere un nuovo approccio che tenga conto anche del rinnovato quadro di competenze legislative delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

In altri termini, occorre lanciare un nuovo «Patto» per il Mezzogiorno, che coinvolga tutti i livelli politici, le amministrazioni pubbliche e la società civile, in una comune azione di responsabilizzazione e valorizzazione della società e delle istituzioni meridionali.

In questo senso, la legge finanziaria è l'occasione per contrastare l'impostazione del Governo in materia di politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma soprattutto è l'occasione per intensificare e rendere visibile un'azione costruttiva di proposta su questi temi.

In coerenza con tale approccio, gli emendamenti dell'Ulivo prevedono, in forme innovative, una vasta gamma di interventi:

– la previsione di una nuova disciplina dei crediti d'imposta sulle nuove assunzioni effettuate nel Mezzogiorno. In considerazione degli straordinari risultati, in termini di crescita dell'occupazione, ottenuti con la vecchia disciplina dei crediti d'imposta, si è ritenuto di proporre una nuova disciplina mirata alle imprese ubicate nel Mezzogiorno e riservata ai soli investimenti in capitale umano;

– a completamento dell'intervento precedente, il riconoscimento di un credito d'imposta triennale per gli investimenti in tecnologie e ricerca a favore delle imprese con sede nelle aree di obiettivo 1 e 2;

– il rifinanziamento del prestito d'onore e l'istituzione di un «Fondo di garanzia per il sostegno all'autoimprenditorialità nel Mezzogiorno», finalizzato a garantire una parziale assicurazione ai crediti concessi ai soggetti inoccupati e disoccupati che intendono avviare un'attività economica;

– allo scopo di dare continuità agli interventi già sperimentati, il rifinanziamento degli strumenti della programmazione negoziata, quali i patti territoriali e i contratti d'area;

– al fine di eliminare le disuguaglianze territoriali e le disparità nell'erogazione dei servizi sanitaria e di assistenza, la previsione di un

«Fondo di perequazione per il Mezzogiorno in materia di assistenza sanitaria e di integrazione socio-sanitaria»;

– in luogo del «reddito di ultima istanza» proposto dal Governo (con una norma peraltro di modesto contenuto finanziario), l'istituzione a regime del «reddito minimo di inserimento», quale misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Con una nuova disciplina pienamente rispettosa delle prerogative e competenze delle Regioni in materia di assistenza sociale, le prestazioni del reddito minimo di inserimento sono qualificate livello essenziale di assistenza e, come tali, garantite su tutte il territorio nazionali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In questo senso, il reddito minimo d'inserimento si candida anche a diventare uno strumento di perequazione territoriale. Inoltre, giacché la prestazione è subordinata alla disponibilità al lavoro e alla frequenza di corsi di formazione e riqualificazione professionale, il nuovo reddito minimo di inserimento deve anche considerarsi una forma di accesso al reinserimento lavorativo.

GIARETTA, *relatore di minoranza*

€ 1,00